Indian Claims Commission

Fishing Lake First Nation

Report on: 1907 Surrender (Mediation)

103-04973/

INDIAN CLAIMS COMMISSION

REPORT ON THE MEDIATION OF THE FISHING LAKE FIRST NATION 1907 SURRENDER CLAIM

March 2002

CONTENTS

PART I	**INTRODUCTION**	1
	THE COMMISSION'S MANDATE AND MEDIATION PROCESS	4
PART II	**A BRIEF HISTORY OF THE CLAIM**	7
PART III	**NEGOTIATION AND MEDIATION OF THE CLAIM**	9
PART IV	**CONCLUSION**	11

PART I

INTRODUCTION

This is a report on how a claim – which had been outstanding for over 90 years, pursued actively under the Government of Canada's specific claims process for seven years, and rejected by Canada twice – was, with the assistance of the Indian Claims Commission (ICC), successfully resolved.

The report will not provide a full history of the Fishing Lake First Nation claim. The Commission has discussed the issues involved in the 1907 surrender claim and the inquiry process in its March 1997 publication *Fishing Lake First Nation 1907 Surrender Inquiry*.[1] This report is primarily intended to summarize the events leading up to settlement of the claim and to illustrate the role of the Commission in the resolution process. Although other Commission personnel were involved at various points along the way, it fell to Ralph Brant, as Director of Mediation, to lead the negotiating process.

The Fishing Lake First Nation formally submitted its claim to the Minister of Indian Affairs on April 23, 1989.[2] It argued that the claim should be validated under the federal government's Specific Claims Policy based on allegations that the Fishing Lake surrender of August 9, 1907, was made under duress, undue influence, and through an "unconscionable" surrender bargain. The First Nation further alleged a breach of lawful obligation because Canada failed to comply strictly with the requirements of the *Indian Act* in the manner by which it obtained the surrender.[3]

The claim was rejected on February 12, 1993, on the basis that it failed to establish an outstanding lawful obligation to the Fishing Lake Indian Band as defined in the Specific Claims Policy.[4] In response, the First Nation submitted a supplemental submission on September 29, 1994,

---

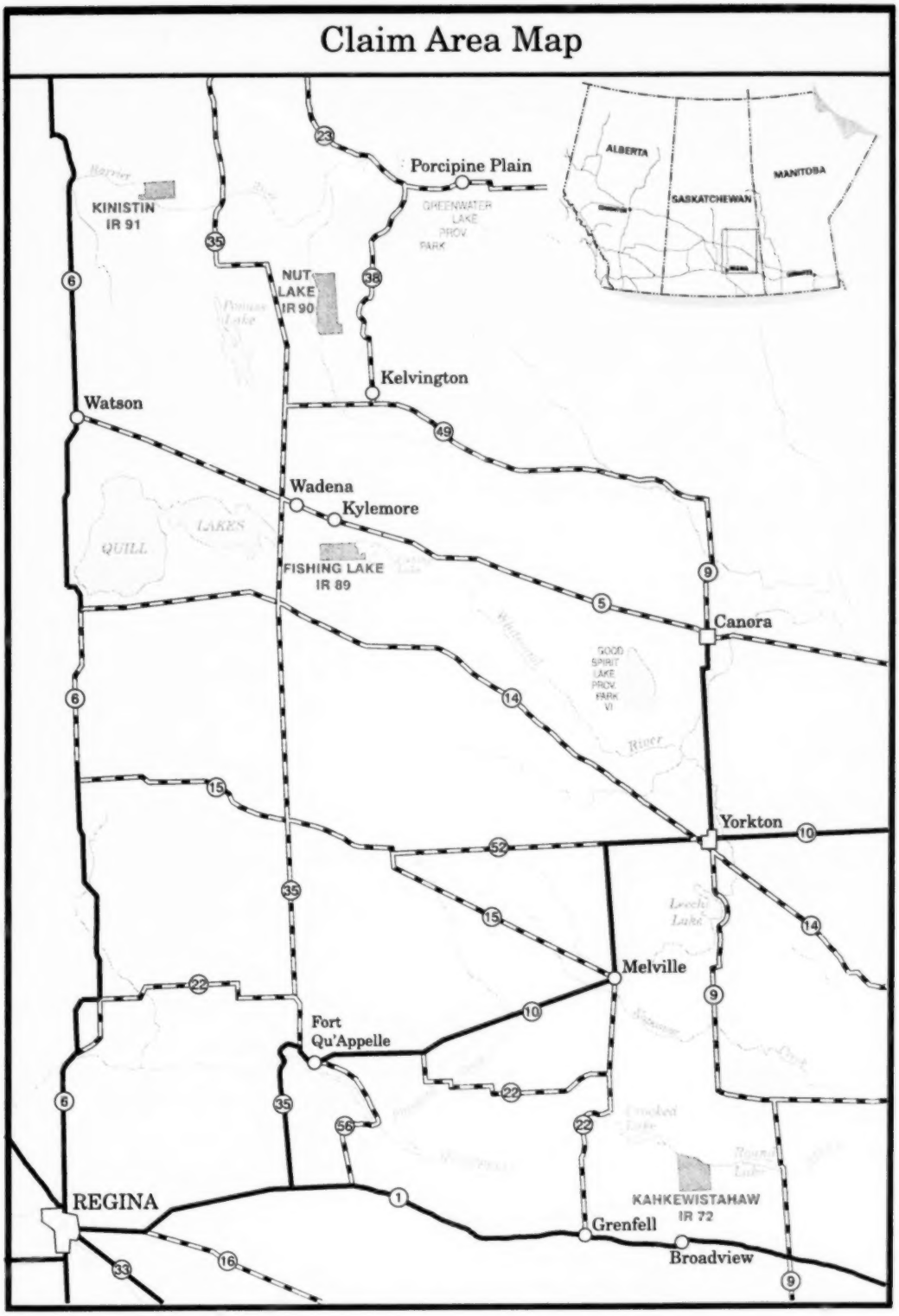
1 Indian Claims Commission, *Fishing Lake First Nation 1907 Surrender Inquiry* (Ottawa, March 1997), reported (1998), 6 ICCP 219.

2 Fishing Lake Band, Band Council Resolution, April 23, 1989 (ICC Documents, p. 521), as quoted in ICC, *Fishing Lake First Nation 1907 Surrender Inquiry* (Ottawa, March 1997), reported (1998), 6 ICCP 219 at 223.

3 Fishing Lake Band Land Claim: Legal Submission, delivered by Balfour Moss Milliken Laschuk & Kyle, Barristers and Solicitors (ICC Documents, p. 531), as quoted in ICC, *Fishing Lake First Nation 1907 Surrender Inquiry* (Ottawa, March 1997), reported (1998), 6 ICCP 219 at 223.

4 Correspondence from Jack Hughes, Research Manager, Specific Claims West, Department of Indian Affairs and Northern Development, to William J. Pillipow (ICC Documents, p. 653), as quoted in ICC, *Fishing Lake First Nation 1907 Surrender Inquiry* (Ottawa, March 1997), reported (1998), 6 ICCP 219 at 223–24.

Claim Area Map



updating each of the issues raised in its original submission and raising a new issue of "misrepresentation."[5] The First Nation asserted that the Crown "negligently misrepresented the circumstances surrounding the surrender by failing to properly advise the First Nation members and as a result the First Nation agreed to the Alleged Surrender of 1907."[6] On January 31, 1995, the First Nation submitted a second supplemental submission, arguing that the consent required under Treaty 4 had not been obtained prior to the separation of the Fishing Lake, Nut Lake, and Kinistino reserves and the surrender of 13,170 acres from Fishing Lake Indian Reserve (IR) 89.[7]

After reviewing the supplemental submissions, Canada continued to maintain its position that the First Nation did not provide sufficient evidence to establish a lawful obligation on behalf of the Crown with respect to the surrender.[8]

At the time it submitted its supplemental submissions to the Minister of Indian Affairs, the First Nation also asked the Indian Claims Commission to review Canada's original rejection of its claim.[9] In response, and pursuant to its mandate under the *Inquiries Act,* the Commission proceeded to an inquiry, and the parties were brought together to discuss the claim and to clarify the many related issues, evidence, and opposing legal positions. The Commission's process also allowed for the exchange of documents and provided a forum for full and open discussion.

---

5 Supplemental Submission, Fishing Lake Band Specific Land Claim: 1907 Surrender, September 29, 1994 (ICC Documents, pp. 688–795), as quoted in ICC, *Fishing Lake First Nation 1907 Surrender Inquiry* (Ottawa, March 1997), reported (1998), 6 ICCP 219 at 224.

6 Supplemental Submission, Fishing Lake Band Specific Land Claim: 1907 Surrender, September 29, 1994 (ICC Documents, pp. 756–57), as quoted in ICC, *Fishing Lake First Nation 1907 Surrender Inquiry* (Ottawa, March 1997), reported (1998), 6 ICCP 219 at 224.

7 Supplemental Submission, Fishing Lake Band Specific Land Claim: 1907 Surrender, January 31, 1995, tabled at ICC Planning Conference, February 2, 1995 (ICC file 2107-23-1), paraphrased from ICC, *Fishing Lake First Nation 1907 Surrender Inquiry* (Ottawa, March 1997), reported (1998), 6 ICCP 219 at 224.

8 Jack Hughes, Research Manager, Prairie Specific Claims, to Chief Michael Desjarlais and Counsel, June 14, 1995 (ICC file 2107-23-1), paraphrased from ICC, *Fishing Lake First Nation 1907 Surrender Inquiry* (Ottawa, March 1997), reported (1998), 6 ICCP 219 at 224.

9 Stephen M. Pillipow to Commissioners, Indian Claims Commission, October 13, 1994, enclosing, inter alia, Fishing Lake First Nation, Band Council Resolution, September 28, 1994 (ICC file 2107-23-1), as quoted in ICC, *Fishing Lake First Nation 1907 Surrender Inquiry* (Ottawa, March 1997), reported (1998), 6 ICCP 219 at 224.

The inquiry process afforded Fishing Lake First Nation with the opportunity to submit new evidence and arguments, which ultimately caused Canada to reconsider the claim and accept it for negotiation. Confirmation of that recommendation of acceptance followed in an August 27, 1996, letter, which stated:

> This recommendation is based upon the First Nation's submission that an outstanding lawful obligation on the part of the federal government ("Canada") exists within the meaning of the Specific Claims Policy with respect to the 1907 surrender of a portion of the Fishing Lake Reserve No. 89 (the "Reserve Lands"). In particular, this recommendation is made on the basis of the First Nation's allegation that the Reserve Lands were not surrendered in accordance with the requirements of the *Indian Act*.[10]

With this letter, the process of negotiating settlement began. At the request of the First Nation and with the concurrence of Canada, the Commission agreed to act as facilitator.

The Commission's Mandate and Mediation Process

The Indian Claims Commission was created as a joint initiative after years of discussion between First Nations and the Government of Canada on how the process for dealing with Indian land claims in Canada might be improved. It was established by Order in Council on July 15, 1991, followed by the appointment of Harry S. LaForme as Chief Commissioner. The ICC became fully operative with the appointment of six Commissioners in July 1992.

The Commission's mandate is twofold: it has the authority (1) to conduct inquiries under the *Inquiries Act* into specific land claims that have been rejected by Canada, and (2) to provide mediation services for claims in negotiation.

Canada distinguishes most claims into one of two categories: comprehensive and specific. Comprehensive claims are generally based on unextinguished aboriginal title and normally arise in areas of the country where no treaty exists between First Nations and the Crown. Specific claims generally involve a breach of treaty obligations or where the Crown's lawful obligations have been

---

[10] Jack Hughes, Research Manager – Prairie Provinces, to Chief Michael Desjarlais and Council, May 7, 1996, included in Kim Kobayashi, Counsel, to Kathleen Lickers, Associate Counsel, Indian Claims Commission, May 28, 1996, and reproduced as Appendix B in ICC, *Fishing Lake First Nation 1907 Surrender Inquiry* (Ottawa, March 1997), reported (1998), 6 ICCP 219 at 242–43.

otherwise unfulfilled, such as a breach of an agreement or a dispute over obligations deriving from the *Indian Act*.

These latter claims are the focus of the ICC's work. Although the Commission has no power to accept or force acceptance of a claim rejected by Canada, it does have the power to thoroughly review the claim and the reasons for its rejection with the claimant and the government. The *Inquiries Act* gives the Commission wide powers to conduct such an inquiry, gather information, and subpoena evidence if necessary. If the inquiry concludes that the facts and the law support a finding that Canada owes an outstanding lawful obligation to the claimant, it may recommend to the Minister of Indian Affairs and Northern Development that a claim be accepted.

In addition to conducting inquiries, the Commission is authorized to provide mediation services at the request of parties in negotiation. From its inception, the Commission has interpreted its mandate broadly and has vigorously sought to advance mediation as an alternative to the courts. In the interests of helping First Nations and Canada negotiate agreements that reconcile their competing interests in a fair, expeditious, and efficient manner, the Commission offers the parties a broad range of mediation services tailored to meet their particular goals.

PART II

A BRIEF HISTORY OF THE CLAIM

The historical context of this claim has been described at length in the March 1997 *Fishing Lake First Nation 1907 Surrender Inquiry Report* of the Commission.[11] A brief summary will suffice here. On August 24, 1876, at Fort Pelly in what was then the North-West Territories, the Yellow Quill Band adhered to Treaty 4. In September 1881, John C. Nelson, Dominion Land Surveyor, surveyed reserves for the Band at Fishing Lake and Nut Lake.

Soon after the last reserve was surveyed, the Canadian Northern Railway applied for, and was granted, a right of way over a portion of the Fishing Lake reserve. In 1905, the company requested that the northern end of the Fishing Lake Reserve be opened for settlement. After a preliminary review of the status of the Fishing Lake reserve, the Department of Indian Affairs agreed to pursue the railway company's request and dispatched the Reverend Dr John McDougall of Calgary to do "special work for the Department in negotiating the surrender of portions or the whole of certain Indian reserves," in this case Fishing Lake.

Records indicate the Reverend Dr McDougall (accompanied by Indian Agent H.A. Carruthers) met with the Fishing Lake First Nation in October 1905 and again in July 1906. McDougall's report of the latter meeting offers no indication of the position of the Fishing Lake First Nation on the matter of surrender, but it does reveal how the implementation of a proposed amendment to the *Indian Act* would allow the department to offer 50 per cent of the anticipated proceeds of sale to the First Nation as an inducement to the surrender. Records also show that there were very few members of the First Nation on the reserve at the time of McDougall's first visit and point to an attempted meeting with members of Nut Lake, which was not successful because most were not on the reserve at the time of the visit.

In the end, McDougall's proposed surrender was rejected at a subsequent meeting with Fishing Lake on August 2, 1906, primarily on the basis that the department had also attempted to have members of the adjacent Nut Lake and Kinistino First Nations share equally in the proceeds received from the sale of the surrendered property at Fishing Lake. Fishing Lake First Nation

---

[11] Full documentation of the details summarized here is found in ICC, *Fishing Lake First Nation Report on 1907 Surrender Inquiry* (Ottawa, 1997), reported (1998), 6 ICCP 219.

claimed that the people on each reserve viewed themselves as independent from the other while Canada continued to deal with them as one band.

With the Canadian Northern's request still outstanding, the department moved to finalize the land allotments provided to the three reserves under Treaty 4 on the understanding that, once this work was completed, efforts would begin to establish them into three separate and distinct bands with exclusive rights to their own reserves.

By August 1907, following the signing of "separation agreements" to split the Fishing Lake, Nut Lake, and Kinistino Bands, the department secured the surrender of 13,170 acres from Fishing Lake First Nation, and each band member was paid $100 (nine members affixed their marks to the surrender document). Of note is the fact that Inspector W.M. Graham, tasked with obtaining the surrender on behalf of the department, reported to his superiors that he was "surprised they (members of Fishing Lake) were not at all anxious to sell. In fact, I had given up hope of getting the surrender, till just before starting for home a number of the Band came over and said they were willing to sign the surrender. A meeting was called and the whole Band voted for the surrender."

The surrender and proposed sale of the land was approved by Order in Council on September 7, 1907, and most of the land was sold at three public auctions in 1909 and 1910.

PART III

NEGOTIATION AND MEDIATION OF THE CLAIM

The Commission's role in the process of settling the claim would normally have ended as soon as its inquiry was completed and the claim of the First Nation accepted for negotiation by Canada. On September 30, 1996, however, counsel for the First Nation wrote to the Commission asking if it would consider acting as a facilitator for the negotiations.[12] In December 1996, the Commission offered to assist as a neutral facilitator providing Canada agreed.

Facilitation focused almost entirely on matters relating to process. The Commission's role was to chair the negotiation sessions, provide an accurate record of the discussions, follow up on undertakings, and consult with the parties to establish mutually acceptable agendas, venues, and times for the meetings. At the request of the parties, the Commission was also responsible for mediating disputes, assisting the parties in arranging for further mediation, and acting as a coordinator for the various studies undertaken by the parties to support negotiations.

Although the Commission is not at liberty to disclose the discussions during the negotiations, it can be stated that Fishing Lake First Nation and representatives of the Department of Indian Affairs and Northern Development worked to establish negotiating principles and a guiding protocol agreement, which helped them to arrive at a mutually acceptable resolution of the First Nation's claim.

Loss-of-use studies and land appraisals were conducted to provide the information required for a claim valuation and subsequent negotiations. Specifically, independent consultants assessed the losses of use from traditional activities, agriculture, forestry, and mining to estimate the net economic losses to the First Nation as a result of the 1907 surrender. The traditional activities practised and the burial site on the land in question, the amount of compensation for the losses, and the final payment schedule were all issues that needed to be resolved between the parties.

---

12 Stephen M. Pillipow, Counsel for Fishing Lake First Nation, to Ron Maurice, Commission Counsel, Indian Claims Commission, September 30, 1996 (ICC file 2107-23-01).

After intense and elaborate negotiations, Canada made an offer to settle.[13] The First Nation accepted, and a Settlement Agreement was finalized following the exchange of numerous correspondence, conference calls, meetings, and revised drafts.

On January 17, 2001, the Settlement Agreement was initialled by the parties and members of Fishing Lake First Nation voted to ratify their settlement on March 12, 2001.

---

[13] A.J. Gross, Chief Federal Negotiator, Department of Indian Affairs and Northern Development, Specific Claims Directorate, to Chief Allen Paquachan, Fishing Lake First Nation, August 21, 2000 (ICC file 2107-23-01).

PART IV

CONCLUSION

The Fishing Lake First Nation claim, in a pattern similar to the majority of specific land claims outstanding in Canada, took some 10 years to resolve. Although the Commission was involved as mediator, it has no authority to force a settlement nor to impose one. The credit for settling this claim belongs to the parties. However, the outcome of the negotiations indicates the Commission's potential to advance the settlement of claims. For approximately seven years, efforts by the First Nation to have its claim validated and settled were unsuccessful. The Commission's inquiry process was able to produce movement to the extent that the First Nation, encouraged by the results of that process in the advancement of its claim, asked the Commission to maintain an ongoing role in the negotiation.

That added value is critical in a process that continues to be plagued by the inability of the parties at the table to maintain consistency in negotiations, an inability caused in part by high turnover rates in negotiators and legal counsel. The Commission's mediation service not only helps the parties keep the focus and momentum in the negotiations, but can also serve as an essential "corporate memory" at the table.

Within the context of the Fishing Lake claim, the Commission was also able to help counsel for the parties resolve stalemates involving the interpretation of legal principles and case law – issues that often contribute to delays or breakdowns in the negotiations. This assistance provides further indication of the Commission's capability of fulfilling an important role beyond actual mediation at the table, not as an advocate for either side, but for the negotiations themselves.

FOR THE INDIAN CLAIMS COMMISSION

Phil Fontaine
Chief Commissioner

Dated this 27th day of March, 2002.

Indian Claims Commission

Enterprise Building
Suite 400 – 427 Laurier Avenue West
P.O. Box 1750, Station "B"
Ottawa, Canada K1P 1A2
Tel (613) 943-2737 Fax (613) 943-0157
www.indianclaims.ca

Commission des revendications des Indiens

Première Nation de Fishing Lake

Objet du rapport : *Cession de 1907*
(Médiation)

Indian Claims Commission

Commission des revendications des Indiens

Le 18 avril 2002

Au chef Allan Paquachan et au conseil
Première Nation de Fishing Lake

À l'honorable Robert D. Nault
Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

À l'honorable Martin Cauchon
Ministre de la Justice et Procureur général du Canada

OBJET : REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION DE FISHING LAKE RELATIVEMENT À LA CESSION DE 1907

La revendication en suspens de la Première Nation de Fishing Lake relative à la cession de 1907 a été reconnue officiellement en août 1996 lorsque le gouvernement fédéral l'a acceptée aux fins de négociations.

En septembre 1996, la Première Nation a demandé à la Commission de faciliter les négociations. Le Canada ayant consenti à la participation de la Commission, Ralph Brant, directeur de la Médiation, a informé les parties qu'il agirait comme facilitateur neutre. Grâce au travail acharné et à la bonne volonté des parties, la médiation a débouché sur un projet de règlement. Une entente de principe a été signée le 17 janvier 2001, et l'accord définitif a été ratifié par un vote majoritaire des membres de la Première Nation le 12 mars 2001.

Le rapport ci-joint, que nous avons l'honneur de vous présenter aujourd'hui, résume brièvement l'historique de la revendication ainsi que le déroulement des négociations.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Phil Fontaine
Président

Mailing address/Adresse postale
P.O. Box/C.P. 1750
Station/Succursale 'B'
Ottawa, Canada K1P 1A2

Physical address/Adresse municipale
Éd. Enterprise Building
Suite 400 - 427 ouest, av. Laurier Ave. West
Ottawa, Canada K1R 7Y2

CANADA

Tel (613) 943-2737 *Fax* (613) 943-0157
www.indianclaims.ca

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

RAPPORT DE MÉDIATION – REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION DE FISHING LAKE RELATIVEMENT À LA CESSION DE 1907

Mars 2002

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I	**INTRODUCTION**	1
	LE MANDAT DE LA COMMISSION ET SON PROCESSUS DE MÉDIATION	4
PARTIE II	**BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION**	7
PARTIE III	**NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION**	9
PARTIE IV	**CONCLUSION**	11

PARTIE I

INTRODUCTION

Le présent rapport fait état de la façon dont une revendication – vieille de 90 ans, soumise au processus des revendications particulières du gouvernement du Canada depuis sept ans, et ayant été rejetée par le Canada deux fois – a pu être réglée, avec l'aide de la Commission des revendications des Indiens (CRI).

Nous ne ferons pas tout l'historique de la revendication de la Première Nation de Fishing Lake. La Commission a déjà traité des questions relatives à la revendication touchant la cession de 1907 et du processus d'enquête dans son rapport publié en mars 1997 et intitulé *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907*[1]. Le présent rapport vise avant tout à résumer les événements ayant conduit au règlement de la revendication ainsi qu'à illustrer le rôle de la Commission dans le processus de règlement. Même si d'autres employés de la Commission ont participé au dossier à divers moments, c'est Ralph Brant, directeur des services de médiation, qui a pris en main le processus de négociation.

La Première Nation a présenté officiellement sa revendication au ministre des Affaires indiennes le 23 avril 1989[2]. Elle faisait valoir que la revendication devrait être acceptée en vertu de la Politique des revendications particulières du gouvernement fédéral aux motifs que la cession des terres de Fishing Lake du 9 août 1907 avait été obtenue par la contrainte et par influence indue, et que la cession constituait une entente déraisonnable. La Première Nation invoquait en outre un manquement à une obligation légale parce que le Canada ne s'est pas conformé strictement aux exigences de la *Loi sur les Indiens* quant à la façon dont il a obtenu la cession[3].

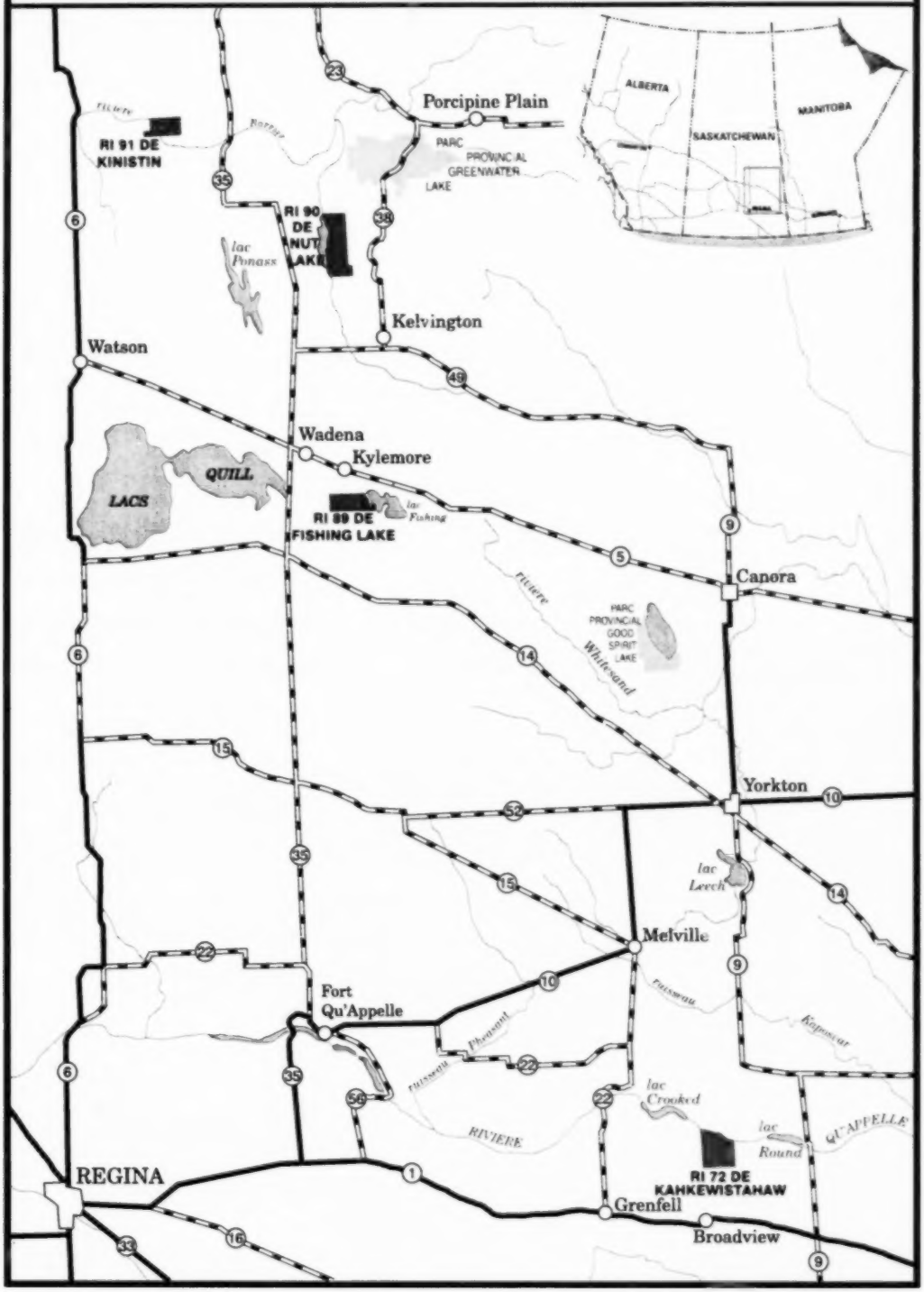
---

1 Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907* (Ottawa, mars 1997), reproduit dans (1998) 6 ACRI 243.

2 Bande de Fishing Lake, résolution du conseil de bande, 23 avril 1989 (Documents de la CRI, p. 521) tel que cité dans Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907* (Ottawa, mars 1997), reproduit dans (1998) 6 ACRI 243, p. 247.

3 *Fishing Lake Band Land Claim: Legal Submission*, produit par Balfour Moss Milliken Laschuk & Kyle, avocats et procureurs (Documents de la CRI, p. 531) tel que cité dans Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907* (Ottawa, mars 1997), reproduit dans (1998) 6 ACRI 243, p. 247.

Territoire visé par la revendication



La revendication est rejetée le 12 février 1993 aux motifs que les requérants n'avaient pas établi une obligation légale non respectée envers la bande indienne de Fishing Lake, telle que définie dans la Politique des revendications particulières[4]. En réponse, la Première Nation présente, le 29 septembre 1994, un mémoire supplémentaire dans lequel elle fait le point sur chacune des questions soulevées dans son mémoire original et soulève une nouvelle question touchant d'éventuelles « déclarations trompeuses »[5]. La Première Nation affirme ainsi que la Couronne « a fait preuve de négligence en présentant de manière trompeuse les circonstances entourant la cession et en ne conseillant pas comme il se doit les membres de la Première Nation, avec pour conséquence que la Première Nation a accepté la présumée cession de 1907[6]. » Le 31 janvier 1995, la requérante dépose un deuxième mémoire supplémentaire, affirmant que le consentement exigé en vertu du Traité 4 n'avait pas été obtenu avant la séparation des réserves de Fishing Lake, de Nut Lake et de Kinistino et avant la cession de 13 170 acres de la RI 89 de Fishing Lake[7].

Après avoir examiné les mémoires supplémentaires, le Canada continue de maintenir sa position voulant que la Première Nation n'avait pas fourni une preuve suffisante pour établir une obligation légale de la part de la Couronne en ce qui a trait à la cession[8].

---

[4] Correspondance de Jack Hughes, responsable de la recherche, Revendications particulières-Ouest, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien, à William J. Pillipow (Documents de la CRI, p. 653) tel que cité dans Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907* (Ottawa, mars 1997), reproduit dans (1998) 6 ACRI 243, p. 248.

[5] *Supplemental Submission, Fishing Lake Band Specific Land Claim: 1907 Surrender*, 29 septembre 1994 (Documents de la CRI, p. 688-795) tel que cité dans Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907* (Ottawa, mars 1997), reproduit dans (1998) 6 ACRI 243, p. 248.

[6] *Supplemental Submission, Fishing Lake Band Specific Land Claim: 1907 Surrender*, 29 septembre 1994 (Documents de la CRI, p. 756-757) tel que cité dans Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907* (Ottawa, mars 1997), reproduit dans (1998) 6 ACRI 243, p. 248.

[7] *Supplemental Submission, Fishing Lake Band Specific Land Claim: 1907 Surrender*, 31 janvier 1995 déposé à la séance de planification de la CRI, 2 février 1995 (Dossier de la CRI 2107-23-1) selon de Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907* (Ottawa, mars 1997), reproduit dans (1998) 6 ACRI 243, p. 248.

[8] Jack Hughes, responsable de la recherche, Revendications particulières des Prairies, au chef Michael Desjarlais et à ses conseillers juridiques, 14 juin 1995 (Dossier de la CRI 2107-23-1) selon CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907* (Ottawa, mars 1997), reproduit dans (1998) 6 ACRI 243, p. 248.

Lorsqu'elle présente ses mémoires supplémentaires au ministre des Affaires indiennes, la Première Nation demande aussi à la Commission des revendications des Indiens d'examiner le rejet à l'origine par le Canada de sa revendication[9]. En réponse, et conformément au mandat que lui confère la *Loi sur les enquêtes*, la Commission entreprend une enquête, et les parties sont réunies pour discuter de la revendication et préciser à ce chapitre les nombreuses questions, la preuve et les avis juridiques opposés. Le processus de la Commission permet aussi l'échange de documents et offre un forum où avoir une discussion ouverte et détaillée.

Le processus d'enquête donne à la Première Nation de Fishing Lake l'occasion de présenter de nouveaux éléments de preuve et des arguments qui finissent par inciter le Canada à considérer de nouveau la revendication et à l'accepter pour négociations. La confirmation de cette recommandation d'acceptation suit dans une lettre datée du 7 mai 1996 où il est dit que :

> [Traduction]
> Cette recommandation est fondée sur l'argument de la Première Nation selon lequel le gouvernement fédéral (« le Canada ») avait une obligation légale au sens de la Politique [des] revendications particulières concernant la cession intervenue en 1907 d'une partie de la réserve n° 89 de Fishing Lake (les « terres de réserve »). Plus particulièrement, cette recommandation est faite selon l'allégation de la Première Nation que les terres de réserve n'ont pas été cédées selon les exigences de la *Loi des sauvages*[10].

C'est avec cette lettre que commence le processus de négociation d'un règlement. À la demande de la Première Nation et avec l'assentiment du Canada, la Commission a accepté le rôle de facilitation.

---

[9] Stephen M. Pillipow aux commissaires, Commission des revendications des Indiens, 13 octobre 1994, incluant, notamment, une résolution du conseil de bande de la Première Nation de Fishing Lake du 28 septembre 1994 (Dossier de la CRI 2107-23-1) tel que cité dans Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907* (Ottawa, mars 1997), reproduit dans (1998) 6 ACRI 243, p. 248.

[10] Jack Hughes, responsable de la recherche, Provinces des Prairies, au chef Michael Desjarlais et à ses conseillers juridiques, 7 mai 1996, jointe à la correspondance de Kim Kobayashi, conseiller juridique, à Kathleen Lickers, conseillère juridique adjointe, Commission des revendications des Indiens, 28 mai 1996, reprise dans *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907* (Ottawa, mars 1997), reproduit dans (1998) 6 ACRI 243, p. 267 (Annexe B).

LE MANDAT DE LA COMMISSION ET SON PROCESSUS DE MÉDIATION

La Commission des revendications des Indiens (CRI) a été créée dans le cadre d'une initiative conjointe après des années de discussions entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada sur la façon d'améliorer le traitement des revendications foncières des Indiens au Canada. Elle a été mise sur pied par décret le 15 juillet 1991, puis par la nomination au poste de président de Harry S. LaForme. La CRI est devenue pleinement opérationnelle avec la nomination de six commissaires en juillet 1992.

Le mandat de la Commission comporte deux volets : elle a le pouvoir (1) de tenir des enquêtes en vertu de la *Loi sur les enquêtes* sur le rejet par le Canada de revendications foncières particulières, et (2) d'offrir des services de médiation pour les revendications en cours de négociation.

Le Canada classe la plupart des revendications dans l'une des deux catégories suivantes : globales et particulières. Les revendications globales sont en général fondées sur un titre ancestral non éteint (ou non déchu) et surviennent ordinairement dans des régions du pays où il n'existe pas de traité entre les Premières Nations et la Couronne. Les revendications particulières portent en général sur un manquement à des obligations découlant d'un traité ou sur des obligations légales que la Couronne n'a pas respectées, comme un manquement à une entente ou un différend quant aux obligations découlant de la *Loi sur les Indiens*.

Les travaux de la CRI ont trait à cette dernière catégorie de revendications. Même si la Commission n'a aucun pouvoir l'autorisant à accepter ou à forcer l'acceptation d'une revendication rejetée par le Canada, elle a tout de même le pouvoir d'examiner en détail avec les requérants et le gouvernement la revendication et les motifs pour lesquels elle a été rejetée. La *Loi sur les enquêtes* donne à la Commission de vastes pouvoirs dans le déroulement de ses enquêtes, lui permettant de recueillir de l'information et de citer au besoin des témoins à comparaître. Si l'enquête permet de conclure que les faits et le droit démontrent que le Canada a envers les requérants une obligation légale non respectée, la CRI peut recommander au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien que la revendication soit acceptée pour négociations.

En plus de tenir des enquêtes, la Commission peut fournir des services de médiation à la demande des parties aux négociations. Dès sa création, la Commission a interprété son mandat de

manière libérale et a vigoureusement cherché à promouvoir la médiation au lieu du recours aux tribunaux. Afin d'aider les Premières Nations et le Canada à négocier des ententes conciliant leurs intérêts divergents de manière juste, rapide et efficiente, la Commission offre aux parties une vaste gamme de services de médiation adaptés à leurs objectifs particuliers.

PARTIE II

BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION

Le contexte historique de la revendication a déjà été décrit en détail dans un rapport publié par la Commission des revendications des Indiens en mars 1997 : *Enquête sur la revendication de la Première Nation de FishingLake relativement à la cession de 1907*[11]. Un court résumé suffira ici. Le 24 août 1876, à Fort Pelly, dans ce qui était alors les Territoires du Nord-Ouest, la bande de Yellow Quill adhère au Traité 4. En septembre 1881, John C. Nelson, arpenteur fédéral, arpente des réserves pour la bande à Fishing Lake et Nut Lake.

Peu après que la dernière réserve ait été arpentée, la Compagnie du chemin de fer Canadien du Nord demande et obtient une emprise sur une partie de la réserve de Fishing Lake. En 1905, la Compagnie demande que l'extrémité nord de la réserve de Fishing Lake soit ouverte à la colonisation. Après un examen préliminaire du statut de la réserve de Fishing Lake, le ministère des Affaires indiennes accepte de donner suite à la demande de la société ferroviaire et dépêche le révérend John McDougall de Calgary « pour accomplir une tâche particulière pour le Ministère, soit négocier la cession d'une partie ou de la totalité de certaines réserves indiennes », dans le présent cas, Fishing Lake.

Les dossiers montrent que le révérend McDougall (accompagné par l'agent des Indiens H.A. Carruthers) a rencontré la Première Nation de Fishing Lake en octobre 1905, puis à nouveau en juillet 1906. Le rapport de McDougall sur cette dernière rencontre ne révèle rien sur la position de la Première Nation de Fishing Lake sur la question de la cession, mais il révèle toutefois comment l'adoption d'un projet de modification à la *Loi sur les Indiens* de l'époque permettrait au Ministère d'offrir 50 % du produit de vente anticipé à la Première Nation, afin de l'inciter à consentir à la cession. Les dossiers montrent aussi qu'il y avait très peu de membres de la Première Nation dans la réserve au moment de la première visite de McDougall et montrent qu'il y a eu une tentative infructueuse de réunion des membres à Nut Lake, parce que la plupart d'entre eux n'étaient pas dans la réserve au moment de la visite.

---

[11] On peut trouver les détails du résumé fourni ici dans CRI. *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907* (Ottawa, 1997), reproduit dans (1998) 6 ACRI 243.

Finalement, la proposition de cession faite par le révérend McDougall est rejetée à une réunion ultérieure avec la bande de Fishing Lake tenue le 2 août 1906, principalement parce que le Ministère voulait aussi que les membres des Premières Nations voisines de Nut Lake et de Kinistino touchent une part égale du produit de la vente des terres de Fishing Lake. La Première Nation de Fishing Lake affirmait que les gens de chaque réserve se considéraient comme indépendants des autres alors que le Canada continuait de traiter avec eux comme une seule bande.

La demande de la Compagnie du chemin de fer Canadien du Nord n'étant pas encore satisfaite, le Ministère entreprend donc de finaliser l'attribution des terres prévues pour les trois réserves en vertu du Traité 4, étant entendu qu'une fois cette tâche accomplie, des efforts seraient alors déployés pour les constituer en trois bandes distinctes possédant des droits exclusifs sur leurs propres réserves.

En août 1907, après la signature des « ententes de séparation » des bandes de Fishing Lake, Nut Lake et Kinistino, le Ministère obtient la cession de 13 170 acres des terres de la Première Nation de Fishing Lake et verse à chaque membre de la bande 100 $ (neuf membres ont apposé leurs marques sur le document de cession). Il convient de remarquer que l'inspecteur W.M. Graham, chargé d'obtenir la cession au nom du Ministère, signale à ses supérieurs qu'il était « surpris qu'ils (les membres de la bande de Fishing Lake) ne soient pas pressés de vendre. En fait, j'avais abandonné l'espoir d'obtenir la cession, jusqu'à ce que, tout juste avant de partir pour revenir, un certain nombre de membres de la bande viennent me voir et me disent qu'ils étaient disposés à signer la cession. Une assemblée a été convoquée et toute la bande a voté en faveur de la cession. »

La cession et la vente proposée des terres sont approuvées par décret le 7 septembre 1907, et la plupart des terres sont vendues à trois ventes à l'encan publiques en 1909 et 1910.

PARTIE III

NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION

Le rôle de la Commission dans le processus de règlement de la revendication aurait dû normalement prendre fin dès que l'enquête a été terminée et que la revendication de la Première Nation a été acceptée pour négociations par le Canada. Toutefois, le 30 septembre 1996, le conseiller juridique de la Première Nation écrit à la Commission pour lui demander si elle accepterait de faciliter les négociations[12]. En décembre 1996, la Commission offre son aide comme facilitatrice neutre, à condition que le Canada soit d'accord.

Les travaux de facilitation ont presque uniquement porté sur des questions liées au processus. Le rôle de la Commission consistait à présider les séances de négociation, à fournir un compte-rendu exact des discussions, à faire le suivi des engagements et à consulter les parties pour établir un calendrier, des lieux et des heures mutuellement acceptables pour les rencontres. À la demande des parties, la Commission était aussi chargée d'assurer la médiation des différends, d'aider les parties à obtenir d'autres services de médiation et de coordonner les diverses études réalisées par les parties à l'appui des négociations.

Même s'il n'est pas possible pour la Commission de divulguer la teneur des discussions qui ont eu lieu lors des négociations, nous pouvons dire que la Première Nation de Fishing Lake et les représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ont travaillé à établir des principes de négociation et un protocole d'entente qui les ont aidés à conclure un règlement mutuellement acceptable de la revendication de la Première Nation.

Des études de perte d'utilisation et des évaluations foncières ont été réalisées pour donner l'information nécessaire à l'évaluation de la revendication et aux négociations qui ont suivi. Plus précisément, des consultants indépendants ont évalué les pertes d'utilisation pour les activités traditionnelles, l'agriculture, la foresterie et l'exploitation minière de manière à fournir une estimation des pertes économiques nettes pour la Première Nation à la suite de la cession de 1907. Les activités traditionnelles pratiquées sur place et le cimetière se trouvant sur les terres en question,

---

[12] Stephen M. Pillipow, conseiller juridique de la Première Nation de Fishing Lake, à Ron Maurice, conseiller juridique de la Commission des revendications des Indiens, 30 septembre 1996 (Dossier de la CRI 2107-23-01).

le montant de compensation à verser pour les pertes, et le calendrier du paiement final étaient toutes des questions qui devaient être réglées entre les parties.

Après des négociations intenses et complexes, le Canada fait une offre de règlement[13]. La Première Nation l'accepte et une entente de règlement est conclue après avoir échangé de nombreuses correspondances, tenu des conférences téléphoniques et des réunions, et examiné de multiples ébauches.

Le 17 janvier 2001, l'entente de règlement est paraphée par les parties et les membres de la Première Nation de Fishing Lake votent pour ratifier le règlement le 12 mars 2001.

---

[13] A.J. Gross, négociateur fédéral en chef, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Direction des revendications particulières, au chef Allen Paquachan, Première Nation de Fishing Lake, 21 août 2000 (Dossier de la CRI 2107-23-01).

PARTIE IV

CONCLUSION

Il a fallu, à l'exemple des autres revendications particulières en suspens au Canada, environ dix ans pour régler la revendication de la Première Nation de Fishing Lake. Même si la Commission a assuré des services de médiation, elle n'est pas habilitée à forcer les parties à régler, ni à imposer un règlement. Le crédit du règlement revient aux parties. Cependant, l'issue des négociations montre le potentiel qu'offre la Commission dans la progression du règlement des revendications. Pendant environ sept ans, les efforts déployés par la Première Nation en vue de faire valider et régler la revendication ont été infructueux. Le processus d'enquête de la Commission a fait suffisamment avancer le dossier pour que la Première Nation, stimulée par l'effet du processus sur l'avancement de sa revendication, a demandé à la Commission de conserver un rôle actif dans la négociation.

Cette valeur ajoutée est essentielle à un processus qui continue d'être enrayé par l'incapacité des parties à la table de garder une certaine constance dans les négociations, entre autres à cause du fort taux de roulement dans les négociateurs et les conseillers juridiques. Ainsi, le service de médiation de la Commission aide non seulement les parties à demeurer concentrée sur les négociations et à garder le rythme, mais il peut aussi tenir le rôle essentiel de « mémoire institutionnelle » à la table.

Dans le contexte de la revendication de Fishing Lake, la Commission a aussi été en mesure d'aider les conseillers juridiques des parties à régler les impasses touchant l'interprétation des principes de droit et de la jurisprudence – questions qui contribuent souvent à retarder ou à interrompre les négociations. Cette aide démontre à nouveau la capacité de la Commission de remplir un rôle important dépassant la simple médiation à la table, non pas comme défenseur de l'une ou l'autre des parties, mais pour les négociations en soi.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Le président

Phil Fontaine
Fait ce 27e jour de mars 2002.

Commission des revendications des Indiens

Édifice Enterprise
427, av. Laurier ouest, suite 400
C.P. 1750, succursale "B"
Ottawa (Canada) K1P 1A2
Téléphone (613) 943-2737 Télécopieur (613) 943-0157
www.indianclaims.ca